

FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS POMCA Y LOS POT

FORMULATION OF A PROPOSAL FOR THE ARTICULATION OF POMCA AND POT

Javier Alejandro Gómez Domínguez
Ingeniero ambiental, Coordinador técnico POMCA Río Negro (3510)
Consorcio POMCA Río Negro 2018
Bogotá, Colombia.
U2700942@unimilitar.edu.co

Artículo de Investigación

DIRECTOR

Ph.D. Ximena Lucía Pedraza Nájara

Doctora en Administración – Universidad de Celaya (México)
Magíster en Calidad y Gestión Integral – Universidad Santo Tomás e Icontec
Especialista en gestión de la producción, la calidad y la tecnología - Universidad Politécnica
de Madrid (España)
Especialista en gerencia de procesos, calidad e innovación – Universidad EAN (Bogotá D.C.)
Microbióloga Industrial – Pontificia Universidad Javeriana
Auditor de certificación: sistemas de gestión y de producto

Gestora Especialización en Gerencia de la Calidad - Universidad Militar Nueva Granada
ximena.pedraza@unimilitar.edu.co; gerencia.calidad@unimilitar.edu.co



La U
acreditada
para todos

**ESPECIALIZACIÓN EN PLANEACIÓN AMBIENTAL Y MANEJO DE RECURSOS
NATURALES
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE INGENIERÍA
NOVIEMBRE DE 2019**

FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS POMCA Y LOS POT

FORMULATION OF PROPOSAL FOR THE ARTICULATION OF POMCA AND POT

Javier Alejandro Gómez Domínguez
Ingeniero ambiental, Coordinador técnico POMCA Río Negro (3510)
Consorcio POMCA Río Negro 2018
Bogotá, Colombia.
U2700942@unimilitar.edu.co

RESUMEN

El presente artículo se estructura con base a la problemática existente en el país con respecto a la articulación entre los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y los Esquemas, Planes Básicos y Planes de Ordenamiento Territorial (EOT, PBOT y POT), teniendo en cuenta que los POMCA corresponden a un instrumento de superior jerarquía y que de sus productos tales como el componente programático, componente de gestión del riesgo y la zonificación ambiental corresponden a determinantes ambientales para los municipios y deben ser incorporados en sus modelos de planificación. Para el desarrollo de esta propuesta para articulación entre estos instrumentos se desarrollo una revisión bibliográfica de la normativa existente a la fecha que relaciona estos planes y que brinda los lineamientos que los rige en el territorio nacional. Dentro de los principales resultados de la propuesta para su articulación se destaca un acompañamiento técnico y jurídico por parte de las autoridades ambientales a las alcaldías municipales, el fortalecimiento de las dependencias en las alcaldías encargadas de la planificación municipal, la articulación interinstitucional para el financiamiento conjunto de proyectos y la reestructuración de modelos de gestión regionales en torno a los proyectos planteados a nivel de cuencas hidrográficas.

Palabras clave: Planificación territorial, recursos naturales, territorio, cuenca hidrográfica, POMCA, POT.

ABSTRACT

This article is structured based on the existing problems in the country regarding the articulation between the Hydrographic basin Ordination and Management Plans (POMCA) and the Schemes, Basic Plans, Territorial Ordering Plans (EOT, PBOT and POT), taking into account that the POMCA correspond to an instrument of superior hierarchy and that of its products such as the programmatic component, risk management component and environmental zoning correspond to environmental determinants for municipalities and must be incorporated into their planning models. For the development of this proposal for articulation between these instruments, a

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

bibliographic review of the existing regulations that relates these plans and that provides the guidelines that govern them in the national territory was developed. Among the main results of the proposal for its articulation, there is a technical and legal accompaniment by the environmental authorities to the municipal mayors, the strengthening of the dependencies in the mayors in charge of municipal planning, the inter-institutional articulation for joint financing of projects and the restructuring of regional management models around the projects proposed at the Hydrographic basin level.

Keywords: Territorial planning, natural resources, territory, river basin, POMCA, POT.

INTRODUCCIÓN

La planificación ambiental en Colombia se rige bajo criterios normativos que entrelazan y dan lineamientos a los aspectos técnicos para el desarrollo de los instrumentos mediante los cuales se espera ordenar el territorio, en este sentido, existen instrumentos de planificación tales como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas los cuales corresponden a un instrumento de superior jerarquía para los Esquemas, Planes Básicos y Planes de Ordenamiento Territorial. los POMCA brindan algunos lineamientos e insumos para los POT y asimismo, parte de sus resultados como lo es la zonificación ambiental y el componente programático y de gestión del riesgo se convierten en determinantes ambientales para los municipios este último (gestión del riesgo) constituye uno de los principales retos para la actualización de los POTs junto con el cambio climático (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

De acuerdo con lo anterior, dichos instrumentos (POMCAs y POTs) deben contar con una adecuada articulación con el fin de que el esfuerzo de planificación desde una visión regional en términos ambientales se vea adecuadamente reflejada al nivel local a través de la gestión municipal, es por esto que, la problemática central bajo la cual se desarrolla el presente artículo está basada en que los instrumentos para el ordenamiento territorial se encuentran desarticulados, sobrepuestos con vacíos, y con una débil implementación (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Con base en la descripción anteriormente realizada bajo la visión de la problemática existente en torno a la articulación de los instrumentos de planificación territorial y ambiental regional el presente artículo a través de un análisis bibliográfico de la normativa aplicables y los criterios técnicos para la formulación de los POMCA, realiza en un principio un análisis del marco normativo existente en el país que cubre los procesos anteriormente mencionados y permite ver las herramientas que desde la ley se establecen para su articulación, bajo ese criterio se establecen las principales problemáticas evidenciadas en esta importante labor y posteriormente, se relaciona una propuesta de actividades que deben ser llevadas a cabo desde los diferentes niveles del proceso para que la situación problemática en torno a la articulación pueda derivar en un mejoramiento sobre el manejo de los recursos naturales en el territorio.

MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología utilizada para el desarrollo del presente artículo se basó en una revisión y análisis bibliográfico con base en la normativa existente aplicable en términos de planificación ambiental, planificación territorial y gestión del riesgo.

Para ello se partió de la búsqueda de información normativa desde el nivel nacional en el marco de la planificación territorial y la gestión integral de los recursos naturales. Teniendo en cuenta inicialmente lo definido en términos de planificación y manejo de los recursos naturales establecido dentro de la constitución política colombiana. Continuando con el análisis específico desde el nivel ambiental asociado a lo definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) bajo el marco del uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico superficial y subterráneo

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

basado principalmente en el accionar frente a la ineficiencia y los conflictos del uso coordinado del agua.

A partir del análisis de la política para el orden nacional se estableció un manejo regional en torno al agua que no se limitó únicamente al recurso hídrico y que incorpora como unidad de análisis las cuencas hidrográficas como aquellas extensiones de área que engloban diferentes aspectos desde los componentes fisicobióticos, socioeconómicos, políticos administrativos, culturales y de gestión del riesgo. Dicho análisis se estructuró de manera regional a través de las 5 macrocuencas del territorio, y a través de las cuales se desarrollaron los Planes Estratégicos de las Macrocuencas, con el fin de definir las variables clave que inciden en el desarrollo de las macrocuencas vinculados a los cambios del estado de recurso hídrico y demás recursos naturales, bajo los cuales se estructuran modelos deseados para cada macrocuenca y se define un marco estratégico de acciones e intervenciones a implementar a través de las unidades de análisis de menor escala tales como las Cuencas Hidrográficas. Bajo la premisa anterior se desarrolla la revisión normativa y los criterios técnicos que fundamentan los instrumentos para planificación para las unidades anteriormente mencionadas (Cuencas hidrográficas). En un principio el análisis de los componentes técnicos y del marco normativo permite evidenciar las medidas que desde lo técnico y lo normativo enlazan a los POMCA con los Planes de Ordenamiento Territorial (EOT, PBOT o POT), asimismo, desde el análisis y la experiencia en el campo de acción de estos instrumentos, permite identificar las falencias en su aplicabilidad y es ello lo que fundamenta principalmente la problemática en torno a la cual se plantea el presente artículo.

El planteamiento de una propuesta para la articulación de estos instrumentos de planificación territorial y ambiental se basa principalmente en dos aspectos el marco normativo que acoge su vinculación dado que las propuestas eventualmente desarrolladas requieren cumplir

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

o acoger lo establecido en las leyes, decretos y resoluciones según sea el caso que cobijan estos proceso, pero adicionalmente se proponen medidas que desde la gestión de las diferentes entidades gubernamentales de interés e injerencia en el proceso puedan llegar a implementar para fortalecer y mejorar este proceso de importancia no solo para los aspectos ambientales sino, además, para los aspectos sociales y económicos del desarrollo territorial.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La constitución política colombiana establece en sus artículos 79 y 80 que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, asimismo, es deber del estado proteger la diversidad e integralidad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica, en consecuencia, el estado deberá realizar la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, de igual manera, deberá llevar a cabo estrategias que permitan prevenir y controlar aquellos factores que generan un deterioro ambiental a través de diferentes medidas que permitan, la sanción y la reparación de los daños causados (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Por otra parte, es una función desde el nivel nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contar con una política nacional asociada al medio ambiente y los recursos naturales renovables (Congreso de Colombia, 1993) que para el caso particular, corresponde en la actualidad a la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), mediante la cual, se establecen reglas y criterios traducidos en objetivos y estrategias para el uso y aprovechamiento eficiente del recurso hídrico tanto superficial como subterráneo

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

que para este fin vincula dentro de las estrategias la armonización de aspectos sociales, económicos y ambientales.

En este punto es importante resaltar que la gestión integral del recurso hídrico figura como una respuesta a la crisis del agua, en torno a la presión insostenible que existe sobre la misma asociada principalmente al crecimiento demográfico en términos de demanda y contaminación, sin embargo, la principal problemática corresponde a la inadecuada gestión y gobernabilidad del recurso, es por esto que, la gestión integral del recurso hídrico tiene como fin actuar sobre la ineficiencia y los conflictos del uso coordinado del agua, es por esta razón que, el principal objetivo de la PNGIRH radica en:

Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, en lo dispuesto en dicha política se estableció un modelo espacial a través del cual se pueda dar una ordenación coherente de las cuencas hidrográficas el cual comprende 4 escalas diferentes:

Cuencas objeto de planificación estratégica: Corresponden a las cinco grandes macro-cuencas o áreas hidrográficas del país (Magdalena - Cauca, Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacífico), las cuales serán objeto de un análisis de planificación estratégica que defina lineamientos gruesos de gestión, de acuerdo con las potencialidades, vocación y particularidades ambientales y sociales de cada una de ellas. Esta acción se efectuará a escala 1:500.000

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Cuencas objeto de instrumentación y monitoreo a nivel nacional: Corresponde a las 42 zonas hidrográficas, definidas en el mapa de zonificación hidrográfica del IDEAM, las cuales serán el espacio para monitorear a nivel nacional el estado del recurso hídrico y el impacto que sobre éste tienen las acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico a través del Plan Hídrico Nacional. Esta acción se adelantará a una escala 1: 250.000

Cuencas objeto de ordenación y manejo: Corresponde a las cuencas de nivel igual o subsiguiente al de las denominadas sub-zonas hidrográficas, definidas en el mapa de zonificación hidrográfica del IDEAM, en las cuales se formularán e implementarán los planes de manejo y ordenación de cuencas (POMCA), pero de manera priorizada, es decir, que se definirán criterios para atender primero las cuencas que por su ubicación, presión o necesidad de mantener su buen estado de conservación deban ser ordenadas y atendidas primero que otras. Esta acción se adelantará principalmente a una escala de entre 1:100.000 y 1:25.000 dependiendo del tamaño de la cuenca.

Cuencas y acuíferos objeto de plan de manejo ambiental: Corresponde a las cuencas de orden inferior a las sub-zonas hidrográficas, así como, a los acuíferos prioritarios, las cuales serán objeto de planes de manejo específicos para resolver sus principales problemáticas de acuerdo a sus particularidades locales, siempre en el marco del cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la GIRH. Esta acción se adelantará principalmente a una escala 1:10.000 para aguas superficiales y 1:25.000 para aguas subterráneas (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

El siguiente nivel jerárquico bajo el cual se rige la gestión integral del recurso hídrico se encuentra asociado según lo expuesto anteriormente a la planificación estratégica de las

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

macrocuencas del país, dicho proceso se encuentra reglamentado por el decreto 1640 de 2012 bajo estos lineamientos los PEM (Planes Estratégicos de las Macrocuenas) cuentan con diferentes fases bajo las cuales se busca: analizar a información técnica, científica, económica, social y ambiental disponibles (línea base), identificar y evaluar los factores y variables que inciden en el desarrollo de la macrocuenca vinculados a los cambios del estado de recurso hídrico y demás recursos naturales (diagnóstico), concertar el modelo deseado de la macrocuenca (análisis estratégico) y finalmente la definición de acuerdos, acciones e intervenciones a implementar (Acuerdos y acciones estratégicas) (Presidencia de la república , 2012). Esta última fase corresponderá a los lineamientos bajo los planes del nivel subsiguiente o POMCAs deberán enmarcarse con el fin de reflejar una visión macro sobre la ordenación del territorio.

El siguiente nivel para el desarrollo de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico corresponde a las cuencas objeto de ordenación y manejo dicho objeto debe ser llevado a cabo a través de instrumentos de planificación tales como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), estos instrumentos se encuentran reglamentados por medio del título IV del Decreto 1640 de 2012, dicho instrumento tiene por objeto

Realizar la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

Esta condición frente al territorio requiere que la regiones y municipios adopten y reconozcan la importancia de este instrumento de planificación (POMCA) y apostarle al manejo adecuado de los recursos naturales incorporando estos criterios ambientales de ordenación y

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

prospectiva de igual forma en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y los Planes de Desarrollo (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, 2019).

Cabe mencionar que si bien la política nacional se estructura en términos de recurso hídrico la cuenca hidrográfica como unidad de análisis también está definida en torno al agua, sin embargo, con el fin de lograr acoplar las políticas, planes y estrategias para mejorar condiciones de calidad y cantidad debe incorporar los demás factores que se encuentran asociados al agua tales como factores fisicobióticos, políticoadministrativos, socioeconómicos y culturales dentro de los que destaca principalmente las áreas y ecosistemas estratégicos por sus funciones en torno al agua y el desarrollo socioeconómico de la población que genera el mayor impacto sobre la cuenca hidrográfica.

Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas hidrográficas se encuentran estructurados en cuatro fases la primera corresponde al aprestamiento, dicha fase es el primer acercamiento (identificación) a los diferentes actores que viven o desarrollan actividades en la cuenca hidrográfica, asimismo, teniendo en cuenta los fundamentos participativos bajo los cuales se rigen dichos planes se debe realizar una priorización de los mismos, basados en sus características, según las cuales puedan intervenir en el Plan aportando información en su formulación o ayudando a gestionar su ejecución, de igual manera, se fundamenta la estrategia de participación bajo la cual se garantizara la inclusión de los actores en las diferentes fases del proceso. Además, se realiza una recopilación de información secundaria existente del área de estudio con el fin de alimentar las fases subsiguientes.

La fase de diagnóstico parte de proceso de conformación del Consejo de Cuenca, el cual corresponde a la instancia participativa y consultiva que representa los diferentes actores de la cuenca y que eventualmente en la fase de ejecución fungirá como el canal de comunicación entre

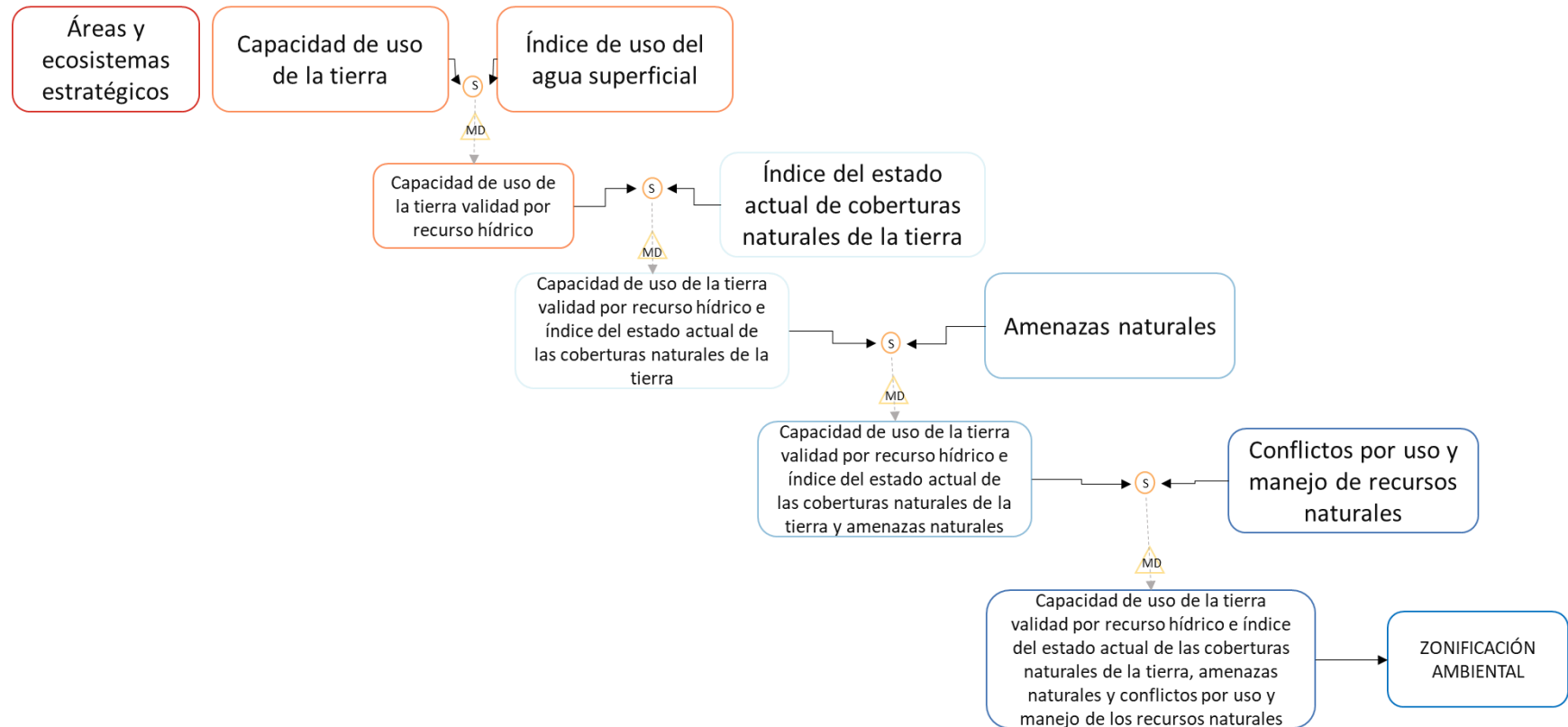
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

los diferentes actores de la cuenca y las entidades que encabezan el proceso, asimismo, la fase de diagnóstico realiza la caracterización fisicobiótica, socioeconómica, cultural, funcional y de gestión del riesgo de la cuenca, permitiendo así construir un análisis situacional y una síntesis ambiental, a través de los cuales se establecerán las principales problemáticas y conflictos existentes dentro de la Cuenca y una visión clara de la situación actual que se vive frente al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto conlleva a entender el territorio como un sistema complejo, a través de las relaciones que se establecen en los diferentes subsistemas que lo conforman: físico-biótico, físico espacial y socioeconómico (Corporación Autónoma Regional de Caldas, 2019).

Posteriormente, la fase de prospectiva y zonificación ambiental inicialmente se desarrolla un ejercicio prospectivo a través del cual se proyectan las condiciones actuales a un horizonte de 10 años para evidenciar el comportamiento que tendrán diferentes aspectos asociados a recursos naturales y las diferentes variables que los puedan impactar, además de esto, se constituyen a través de ejercicios participativos los escenarios deseados que los diferentes actores visualizan en el mismo horizonte de tiempo, posteriormente, se vinculan los escenarios prospectivos y los escenarios deseados con el fin de establecer el escenario apuesta a través del cual se definan las variables clave sobre las que se debe trabajar con el fin de impactar positivamente la tendencia que pueda tener el territorio para lograr definir estrategias efectivas para este fin en la siguiente fase, finalmente, se construye la zonificación ambiental, un paso a paso cartográfico que evalúa las diferentes condiciones del territorio, la figura presentada a continuación relaciona los pasos y los componentes evaluados.

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Figura 1. Metodología para la construcción de la zonificación ambiental en los POMCA



Fuente: (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Como se evidencia en la figura anterior, la zonificación ambiental parte de definir las áreas y ecosistemas estratégicos con el fin de categorizar dichas áreas como de conservación, posteriormente, evalúa las zonas restantes según sus clases agrológicas respecto con el índice del uso de agua, con el fin de definir los usos potenciales y el nivel de intensidad de dichos usos, a continuación, el resultado de esa evaluación se contrasta con el índice de estado actual de las coberturas naturales y permitirá definir aquellas zonas que serán categorizadas para protección, recuperación o restauración, finalmente, se incorporan las zonas que presentan una amenaza alta por avenidas torrenciales, movimientos en masa o inundaciones, y se incorporan proyectos de hidrocarburos y de desarrollo minero que cuenten con licencias ambientales. La definición de esta zonificación permitirá enfocar las diferentes iniciativas que deban ser desarrolladas en el territorio con el fin de desarrollar actividades de manera sostenible permitiendo así el mantenimiento de los recursos naturales en el tiempo, así como las condiciones propias del territorio.

La fase final corresponde a la fase de formulación en esta fase se construye el componente programático del POMCA y se constituye con base en las problemáticas y conflictos existentes de la cuenca, así como las categorías de ordenación y el modelo de ocupación (zonificación ambiental) definidos con un horizonte de 10 años. Con base en la definición de las líneas estratégicas, programas y proyectos se estructura el plan operativo del mismo, las estrategias de financiamiento y la estructura administrativa necesarios para la ejecución del plan, además, deberá ser estructurado el plan de seguimiento y evaluación que permitirá identificar aquellos puntos exitosos y aquellos por mejorar durante la ejecución del plan así como los resultados obtenidos sobre las condiciones de la cuenca.

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Habiendo sintetizado las diferentes fases que componen el POMCA es fundamental contextualizar la vinculación de este instrumento de planificación ambiental con los planes de ordenamiento territorial, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece que en los procesos de formulación y adopción de los EOT, PBOT y POT según sea el caso, los municipios y distritos deberán incorporar las determinantes ambientales del POMCA, dado que las mismas constituyen normas de superior jerarquía sobre sus propios ámbitos de competencia acorde con lo definido en la Constitución y las leyes.

En este punto es importante mencionar algunos aspectos relevantes de los POT que permiten evidenciar la importancia de su vinculación con la planificación del nivel regional. Los POT buscan principalmente constituir una herramienta a través de la cual puedan ser creadas condiciones de habitabilidad urbana y rural, que abarque las relaciones de integración con el entorno físico natural con una mirada regional vinculando los requerimientos necesarios para un crecimiento, innovación y producción para los ciudadanos (Secretaría Distrital de Planeación, 2016). Como se menciona anteriormente desde esa visión regional los POMCA se verá traducida en un nivel de mayor detalle como lo es el municipal a través de las determinantes ambientales.

Dichas determinantes corresponden principalmente a aspectos relacionados con la conservación y la protección del medio ambiente y los recursos naturales, prevención de amenazas y riesgos naturales, así como los lineamientos frente al manejo de las cuencas hidrográficas de las que tenga competencia las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, según lo establecido en el decreto 3600 de 2007 (Presidencia de la República, 2007), relaciona las condiciones que deben ser tenidas en cuenta en los Planes de

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Ordenamiento Territorial frente con la ubicación de asentamientos humanos y la posibilidad de urbanizar zonas, dentro de dichas condiciones restrictivas se encuentran:

- Áreas de conservación y protección ambiental
- Áreas para la producción agrícola y pecuaria y de explotación de recursos naturales

- Áreas de inmuebles considerados como patrimonio cultural
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios
- Áreas de amenazas y riesgos

De las cuales todas y cada una son identificadas evaluadas y definidas dentro de las diferentes fases del POMCA y su zonificación ambiental, es importante resaltar, que la estructuración de los POT se realiza dos componentes que corresponden al urbano y rural (Procuraduría General de la Nación, 2016), el POMCA y sus determinantes se enfocan como determinante sobre el componente rural de los POT principalmente.

Dando continuidad al marco normativo que vincula los POMCA y los POT el decreto 1640 de 2012 mediante el cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas establece en su artículo 23 que estos planes constituyen norma de superior jerarquía para la elaboración y adopción de los Planes de ordenamiento territorial de conformidad con la previamente mencionada Ley 388 de 1997.

Finalmente, se establece que, una vez finalizado el proceso de formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, aquellos municipios con jurisdicción dentro de la misma deberán y tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia la información descrita en el plan con relación a:

- La zonificación ambiental.

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

- El componente programático.
- El componente de gestión del riesgo.

Según lo expuesto anteriormente el contexto bajo el cual se desarrollan los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) en el país acorde con la diferente normativa desde la parte Constitucional, el Código Nacional de los Recursos Naturales, la Ley del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la normativa en torno al Ordenamiento Territorial, evidencia desde todos los puntos que hay una directriz clara en la que los POMCA corresponden a una determinate ambiental, y como instrumentos de planificación de superior jerarquía deben brindar lineamientos para ser tenidos en cuenta en el nivel municipal.

Bajo esta premisa, los municipios deben incorporar en su planificación la zonificación ambiental, el componente programático y el componente de gestión del riesgo, es donde se vislumbra el primer inconveniente, por dos razones primordiales, las administraciones municipales cuentan con sus respectivas dependencias para la gestión desde los diferentes ámbitos de aplicación que le atañen, sin embargo, no todas las alcaldías cuentan con dependencias ambientales que a su vez, deben trabajar de la mano con las dependencias de planeación en torno a la integración de los lineamientos previamente mencionados (zonificación ambiental, el componente programático y el componente de gestión del riesgo), además de esto, no solo deben existir dichas secretarías sino que sus áreas funcionales deben contar con un conocimiento técnico específico con el fin de que puedan comprender e incorporar en sus EOT, PBOT o POT según sea el caso lo descrito en las determinantes del POMCA en sus lineamientos y estrategias específicos para las categorías de ordenación, los planes programas y proyectos a nivel ambiental y de gestión del riesgo. Esto sin contar que el POMCA provee valiosa

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

información técnica para el desarrollo del componente rural de los POT (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Este ejercicio de comprensión e incorporación no se limita a un modelo cartográfico únicamente, dado que los POMCA son instrumentos fundamentales y estratégicos para la planificación que deben tener en cuenta la realidad del territorio y el desarrollo económico guardando cohesión ambiental, política, social, cultural fomentando un desarrollo armónico (Vélez, 2018). Esto sugiere la modificación de estrategias propias de los municipios, en términos ambientales; gestión y aprovechamiento de recursos naturales y actividades de desarrollo económico rural, que a su vez conllevará a la destinación de recursos e intervenciones a nivel territorial y social.

Frente a esta situación desde la misma normativa, según lo establecido en la resolución 509 de 2013 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013) “por medio de la cual se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca”, establecen aquellos actores que pueden conformar el Consejo de Cuenca, el numeral 9 del Artículo 2 de la mencionada resolución define la participación en el Consejo de las alcaldías municipales, a través de esto, se esperaría que las administraciones destinaran una representación capaz de participar en el proceso de la formulación, que permita además fortalecer al POMCA con los aportes que pueda generarse desde la institucionalidad municipal y que a su vez, eventualmente, pueda facilitar la incorporación de las determinantes ambientales en los modelos de planificación territorial y la articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales o de desarrollo sostenible, gobernaciones, y demás actores institucionales, privados y comunitarios del territorio para su implementación. Sin embargo, la misma norma restringe de alguna manera esta participación

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

teniendo en cuenta que, en el consejo únicamente puede participar un máximo de tres representante por cada tipo de actor, partiendo del hecho que, existen cuencas hidrográficas de importante extensión que cuentan con presencia de gran cantidad de municipios, la limitante respecto con el número de posibles participantes afectara de forma negativa la capacidad de conocer e incorporar efectivamente en sus propios instrumentos y planes de gestión los lineamientos del POMCA.

Por otra parte, dado que el proceso de participación es totalmente voluntario, la norma define requisitos expresos que deben ser cumplidos por los aspirantes a conformar el consejo lo que no obliga a las administraciones municipales a definir un representante y que desencadena eventualmente en que desconozcan el proceso y las responsabilidades que recaerán sobre el municipio frente a estas determinantes y como repercutirán sobre su modelo de gestión y ordenamiento del territorio.

Por otra parte, otra de las principales dificultades corresponde a la destinación de recursos para la ejecución de los proyectos que conforman el componente programático del POMCA, esto obedece a dos razón principales, las entidades que encabezan el proceso de formulación y ejecución del Plan principalmente corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible estas instituciones cuentan con el Plan de Gestión Ambiental Regional (largo plazo) y el Plan de Acción (4 años) desde los cuales se definen las iniciativas proyectos y actividades que serán desarrollados en un periodo de tiempo definido y a las cuales se destinan y distribuyen los recursos con los que se cuenta al interior de la entidad. Posterior al proceso de formulación y adopción del POMCA, se incorporan gran cantidad de proyectos nuevos al accionar de la corporación, sin embargo, con gran dificultad se destinaran nuevos recursos para estos procesos, lo que eventualmente desencadena en que, aquellos proyectos que tengan que ver

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

con lo definido en el Plan de Acción serán implementados y aquellas iniciativas que se estén ejecutando ya en el territorio terminan siendo las que se cumplen del componente programático del POMCA, mas no por la importancia que puedan llegar a sugerir en la cuenca directamente.

Otro factor también implica que la propia corporación no cuenta con una dependencia que ejecute o contribuya a articular a las entidades en torno a la ejecución de toda una línea estratégica, programa o proyecto del POMCA, como lo es inicialmente la gestión del riesgo, que si bien como insumo para las alcaldías municipales y gobernaciones es fundamental, no se queda únicamente en la información que provee el plan en este aspecto, sino que en él se definen proyectos en torno al conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre que necesitarán recursos de diferentes entidades y actores y que como tal en las corporaciones no se cuenta con oficinas expertas en el tema o encargadas de su articulación y puesta en marcha.

En este sentido el mismo plan y su guía sugiere un modelo para que desde su formulación se defina una estructura clara para la administración y financiamiento del mismo, sin embargo, en su mayoría el resultado de este modelo implica la creación de una nueva dependencia dentro de la corporación encargada de la administración y ejecución del plan pero cuando se define el financiamiento principalmente se proyectan en el horizonte de ejecución de 10 años los recursos con los que se cuenta al interior de la corporación según su plan de acción que finalmente ya se encuentran destinados a actividades ejecutadas por las dependencias de la misma, esto fortalece la premisa mencionada anteriormente bajo la cual la ejecución de los proyectos termina siendo por coincidencia de actividades que llevan a cabo los grupos de la entidad y no por determinación de la entidad frente a lo establecido en el Plan.

Finalmente, los proyectos obedecen a un orden que no se restringe a límites político administrativos, es decir, que algunos de los proyectos sobrepasaran, las jurisdicciones

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

municipales, departamentales y de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, según sea el caso, esto sugiere que la articulación de actores y entidades es una pieza clave, desde la normativa se define que deberá existir una solidaridad en la financiación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en la que las entidades territoriales, y demás entidades del orden nacional, departamental o municipal, asentadas y con responsabilidades en la cuenca y podrán en el marco de sus competencias, suscribir convenios para la ejecución de proyectos de financiación por fuera de los límites jurisdiccionales (Presidencia de la república , 2012). Sin embargo, existen factores que impiden la adecuada articulación de estos, tales como, la necesidad de exista un ente responsable de tomar el liderazgo en dicha vinculación, por otra parte, las diferentes entidades anteponen por sobre el trabajo en conjunto las acciones propias de su entidad o su jurisdicción priorizando el cumplimiento de sus metas por sobre el manejo sostenible del territorio en términos ambientales.

Con base a lo expuesto anteriormente en términos de marco normativo técnico y las principales problemáticas identificadas para la articulación de los instrumentos de planificación ambiental (POMCA) y municipal (POT), a continuación, se describen las principales propuestas que se consideran claves para fortalecer el proceso de articulación entre los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y los Esquemas, Planes Básicos o Planes de Ordenamiento Territorial.

En un principio desde el orden nacional a través de la normativa relacionada se propone que sean vinculadas la totalidad de las alcaldías municipales y gobernaciones con jurisdicción en las cuencas hidrográficas al proceso de formulación de los POMCA, teniendo en cuenta que desde la planificación nacional el ambiente corresponde a uno de los ejes articuladores en el ordenamiento territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Esta función deberá estar

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

en encabezada por las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible a través de un grupo interdisciplinario que conozca y entienda el manejo de recursos y la formulación de estrategias desde el nivel municipal y departamental que pueda crear un marco real para la toma de decisiones en el territorio, lo anterior se propone teniendo en cuenta dos factores primordiales, el primero es que las mesas de concertación y participación que son llevadas a cabo durante el proceso de formulación de los planes suelen ser convocadas por las CAR´s a través de las consultorías que adelantan los proceso de formulación del plan y en segundo lugar, son dichas consultorías quienes llevan a cabo las reuniones de participación y socialización durante este proceso, dado que el tema de vinculación de políticas, planes, programas y proyectos en el nivel regional y municipal corresponde a un ejercicio más político que técnico, estas mesas con alcaldías, gobernaciones y CAR´s deben ser realizadas de manera independiente a otros escenarios dado que se espera unos espacios donde se pueda concertar con claridad las posibilidades de destinación de recursos reales desde la necesidad propia que tenga un municipio el establecimiento de acuerdos preliminares para el cofinanciamiento de proyectos conjuntos del nivel regional y el aporte de información veraz sobre las iniciativas en las cuales las entidades gubernamentales enfocan esfuerzos en su gestión, no limitando a lo escrito dentro de sus respectivos Planes de Desarrollo sino aportando una mirada real a la gestión de los mismos.

Esta propuesta para generar espacios independientes para los entes gubernamentales con jurisdicción en las cuencas hidrográficas no se plantea para sustituir los escenarios tales como las reuniones del Consejo de Cuenca y escenarios de participación con los demás actores de la Cuenca es decir excluir a las alcaldías y gobernaciones de la participación en otros escenarios, dado que es de importancia la representatividad de los diferentes actores en el marco de los aportes que puedan realizar al proceso, es decir que, un escenario en el cual actores como

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

agremiaciones productivas, agremiaciones campesinas, Juntas de Acción Comunal JAC, alcaldías municipales, gobernación, comunidades étnicas entre otros, pueden generar un debate sano sobre la toma de decisiones en el territorio que comparte expresando visiones desde quien habita en el territorio hasta quienes determinan estrategias y acciones en la gestión del mismo asimismo, expresar y fortalecer la información frente a las problemáticas propias del territorio para enfocar los esfuerzos al mejoramiento de una manera efectiva.

Por otra parte, es necesario que las alcaldías municipales, cuenten con secretarías de ambiente que para el caso particular en cuanto a la articulación de los POMCA y los POT deberán trabajar de la mano con la secretaria de planeación, esta propuesta contiene dos aspectos importantes, en primera medida los aspectos técnicos que como se explicaron anteriormente principalmente corresponderán a las determinantes ambientales que se incorporan a los municipios a través de modelos cartográficos en cuanto a la zonificación ambiental, y en temas de gestión territorial asociados al componente programático y de gestión del riesgo, esto se vincula directamente a la siguiente propuesta en el marco de la articulación de estos instrumentos de planificación y corresponde a la definición de un grupo específico con el que cuente la respectiva Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible para realizar un acompañamiento técnico y jurídico en la incorporación de las determinantes ambientales del POMCA, es decir que el equipo técnico y jurídico definido pueda concertar mediante acuerdos reuniones con las dependencias de las diferentes alcaldías y generar capacitaciones frente a los modelos cartográficos su vinculación con los POT y los aspectos técnicos y jurídicos bajo los cuales se debe asociar la información en la gestión municipal en torno a los Planes de Desarrollo, esto eventualmente permitirá que las estrategias que se plantean dentro del POMCA en términos no solo de aspectos como la conservación y manejo de ecosistemas estratégicos y recursos

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

naturales, sino también, en términos de producción sostenible y manejo de los sectores económicos, desde una mirada de mejoramiento frente a las condiciones naturales propias de un territorio y se vean traducidas a una realidad a través de las políticas, planes, programas y proyectos desde el nivel municipal y eventualmente contribuyan a la definición de los usos de suelo competencia de los POT's con un marco técnico fundamentado y unas estrategias o lineamientos en torno al componente técnico.

Finalmente, como se ha mencionado a lo largo del presente artículo, son las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible quienes encabezan la formulación del Plan y quienes eventualmente deberán liderar y gestionar la ejecución seguimiento y evaluación en este sentido y bajo todo el marco de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, se espera que la Ordenación del Territorio se desarrolle en torno al agua, para este fin y que no solo la planificación sino la gestión y ejecución sea una realidad, son los planes de acción de las corporaciones los que deben partir y ser formulados con base en los componentes programáticos de los POMCAS, y no el componente programático del POMCA obedecer a las actividades que estén planteadas en el accionar de la Corporación, para esto es fundamental que, la formulación de los POMCA continúe teniendo en cuenta que, si se espera lograr una planificación desde las Corporaciones en torno a estos instrumentos es necesario que toda la jurisdicción de la mencionada entidad cuenta con estos planes, esto se fundamenta en una complementariedad para la destinación de iniciativas y recursos y además, algunas de las problemáticas evidenciadas en las cuencas hidrográficas no se limitan a una cuenca y dicha problemática puede verse traslapada a una cuenca adyacente, esto necesariamente requiere de una visión completa del territorio y no aislada si bien la formulación de los planes debe realizarse a través de unidades como cuencas la gestión deberá hacerse de

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

manera conjunta bajo otros criterios más específicos. La definición del Plan de Acción de las corporaciones con base a lo definido en los POMCA facilitará la articulación con los POT, dado que, no solo se tendrán definidas como acciones estratégicas la implementación de los programas y proyectos sino que se destinarán recursos directamente a estos proyectos, esto a su vez, es de gran importancia, dado que las alcaldías municipales eventualmente tendrán interés en cofinanciar proyectos tales como Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR como un ejemplo básico y que si dichas iniciativas de descontaminación se encuentran definidas en los planes de acción de la corporación y cuentan con recursos será un factor facilitador para la articulación e implementación de estos proyectos que serán de mutuo beneficio para la gestión ambiental del territorio y la gestión del municipio y su administración.

CONCLUSIONES

El marco legal y técnico frente a los instrumentos de planificación territorial tales como Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y los Planes de Ordenamiento Territorial es claro en la necesidad de la vinculación de estos instrumentos, sin embargo, en la parte normativa y técnica se evidencia diferentes situaciones que en su aplicación muestran una debilidad clara para que las entidades regionales del nivel ambiental y las administraciones municipales traslapen estos instrumentos y lineamientos de ordenación del territorio, bajo esa premisa los principales problemáticas radican en la falta de mecanismos y espacios que permitan una participación más activa de las entidades territoriales en el proceso de formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas, lo que deriva en el desconocimiento de las responsabilidades que adquiere eventualmente un municipio cuando dichos instrumentos entran en vigencia, por otra parte, la destinación de recursos para la ejecución de estos planes

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

(POMCAs) fundamenta otra de las problemáticas teniendo en cuenta que es la ejecución de los planes la que permitirá un mejoramiento en el territorio frente al uso y manejo de los recursos naturales y no solamente lo planificado esto sumado a que en una gran mayoría los POTs superaron su vigencia y deben entrar en proceso de actualización (Departamento Nacional de Planeación, 2016), finalmente, la falta de capacidades técnicas y jurídicas de las alcaldías municipales para realizar una correcta incorporación de la zonificación ambiental y el componente programático y de gestión del riesgo del POMCA como determinantes ambientales para los municipios dificulta que la planificación a nivel regional se traduzca de manera efectiva al nivel local. En cuanto a la propuestas de cambio y mejoramiento se establecen propuestas como la conformación de mesas de trabajo específicas durante el proceso de formulación con grupos delegados desde las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y las Alcaldías Municipales, para la generación de canales de comunicación en los cuales se proporcione información al proceso y se contribuya a generar acuerdos frente a la eventual inversión en proyectos en el territorio, por otra parte, la capacitación desde las propias Corporaciones como líderes del proceso al personal de las dependencias en las alcaldías municipales para la incorporación de las determinantes ambientales en sus diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel local y finalmente, una propuesta también en torno a la destinación de recursos corresponde a que los planes de acción de las propias corporaciones sean formulados con base a las estrategias, programas y proyectos de los POMCA teniendo en cuenta que se fundamentan en las problemáticas existentes en el territorio en el ámbito ambiental en torno al uso y manejo de los recursos naturales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia.

Congreso de Colombia. (22 de Diciembre de 1993). LEY 99 DE 1993. *LEY 99 DE 1993*. Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia.

Corporación Autónoma Regional de Caldas. (15 de noviembre de 2019). *CORPOCALDAS*.
Obtenido de *CORPOCALDAS*:
http://www.corpocaldas.gov.co/dynamic_page.aspx?p=574

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (11 de 11 de 2019). *Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR*. Obtenido de Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR: <http://oaica.car.gov.co/foropomca/pomca.php>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Componente rural y de visión regional del POT moderno. *Componente rural y de visión regional del POT moderno*. Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Propuesta formulación Política General de Ordenamiento Territorial. *Propuesta formulación Política General de Ordenamiento Territorial*. Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). POTS MODERNOS. *POTS MODERNOS*. Bogotá D.C , Bogotá D.C , Colombia .

Departamento Nacional de Planeación. (24 de Octubre de 2016). PROGRAMA NACIONAL PARA LA FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: POT MODERNOS . *CONPES 3870*. Bogotá D.C , Bogotá D.C , Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Encuentro de Coordinadores de Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo y Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Ciudades Capitales*. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). *Resolución 509 de 2013*. Bogotá D.C.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Guía para la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas*. Bogotá D.C.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá D.C: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

Presidencia de la república . (2 de Agosto de 2012). Decreto 1640 de 2012. *Decreto 1640 de 2012*. Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia.

Presidencia de la República. (20 de septiembre de 2007). decreto 3600 de 2007 . *decreto 3600 de 2007* . Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia: Diario oficial 46757 de septiembre.

Procuraduría General de la Nación. (2016). ABD DE LOS POT PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. *ABD DE LOS POT PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Bogotá DC, Bogotá DC, Colombia.

Secretaria Distrital de Planeación. (2016). POT. *POT*. Bogotá DC, Bogotá DC, Colombia .

Vélez, N. N. (2 de Junio de 2018). *asuntoslegales*. Obtenido de asuntoslegales: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/pomcas-instrumentos-ambientales-de-planificacion-territorial-2734322>